Note d'Analyse

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

URL : http://www.grip.org/bdg/g1058F.html
Date d'insertion : 24/10/2006

Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armements: la situation actuelle

Par Holger Anders, chercheur au GRIP

24 octobre 2006

En septembre 2006, le Conseil de l'UE a publié le huitième rapport annuel relatif à l'application du Code de l'UE sur les exportations d'armes par les Etats membres. Ce rapport dresse le bilan général de l'application du Code de l'UE au cours des huit années qui ont suivi son entrée en vigueur; il étudie la situation actuelle à la lumière des priorités précédemment définies par les Etats membres et répertorie les mesures prioritaires fixées en vue de la poursuite du travail des Etats membres de l'UE. Le rapport fournit en outre des statistiques sur les exportations d'armes sous licence pour l'année 2005, ainsi que sur les autorisations d'exportation d'armes qui ont été refusées1.

Le présent article dresse le bilan actuel du Code de l'UE. Le premier chapitre étudie le dernier rapport consolidé du Conseil de l'UE et les problèmes actuellement à l'ordre du jour des Etats membres de l'UE en matière de contrôle des exportations d'armes. Le deuxième chapitre est consacré à l'ébauche d'une position commune du Conseil de l'UE visant à modifier le statut légal du Code de l'UE. Le troisième chapitre aborde les questions auxquelles les Etats membres de l'UE sont encouragés à prêter une attention supplémentaire. Pour les lecteurs intéressés, l'annexe au présent article fournit un historique des évolutions du système de contrôle des exportations d'armements de l'UE.

D'aucuns affirment que les Etats membres de l'UE ont réalisé de belles avancées vers la mise au point d'un système commun d'exportation d'armes basé sur des normes communes strictes. Pourtant, il subsiste encore d'importantes lacunes, notamment en matière de contrôle des activités intermédiaires, des transits et de l'utilisation finale des équipements exportés. De même, il conviendrait de renforcer les mécanismes de partage d'informations entre les Etats membres de l'UE afin de prévenir des exportations d'armes indésirables. Si les progrès

enregistrés sont bien réels, il ne faudrait pas pour autant relâcher les efforts.

Chapitre 1: le huitième rapport et l'ordre du jour de l'UE sur le contrôle des exportations d'armes

Le huitième rapport consolidé du Conseil de l'UE relatif au Code de Conduite de l'UE sur les exportations d'armes datant de 1998 affirme qu'au cours des années écoulées, les Etats membres de l'UE ont réalisé des progrès notables dans l'application du Code2. Le nombre d'Etats faisant rapport non seulement sur les licences mais aussi sur la valeur financière des exportations réelles est sensiblement plus élevé qu'auparavant. Les Etats membres de l'UE qui n'ont pas adapté leurs systèmes nationaux de collecte de données en fonction de ces données spécifiques sont le Danemark, la Lituanie et le Royaume-Uni3. Le huitième rapport consolidé fournit également un tableau séparé reprenant les exportations sous licence vers des destinations frappées d'embargo4. Parmi les autres nouveautés contenues dans ce rapport, on note un tableau indiquant le nombre de concertations menées entre Etats membres de l'UE au sujet des destinations d'exportation spécifiques, ainsi qu'un tableau sur les activités connexes du groupe de travail sur les exportations d'armes conventionnelles du Conseil de l'UE5.

Parmi les points à l'ordre du jour des Etats membres de l'UE figure la mise au point des meilleures pratiques qui auront pour vocation d'aider les autorités responsables de l'octroi de licences d'exportation dans le respect de certains critères du Code relatifs aux exportations. Les meilleures pratiques identifient des facteurs qui complètent ceux énoncés dans les critères du Code de l'UE et que les autorités peuvent prendre en compte lorsqu'elles doivent déterminer si une demande d'exportation est acceptable en vertu du Code de l'UE. Pour l'heure, les meilleures pratiques ont été formulées pour le critère 2 (« droits de l'homme »), le critère 7 (« risque de détournement ») et le critère 8 (« développement durable »)6. Au sein du COARM, des efforts sont actuellement déployés pour la mise au point des meilleures pratiques se rapportant au critère 3 (« situation interne dans le pays de destination finale ») et au critère 4 (« paix, sécurité et stabilité régionales »).

Les Etats membres ont poursuivi le dialogue sur la question des meilleures pratiques en matière de contrôle de l'utilisation finale. L'accord actuel entre les Etats membres indique le minimum d'informations requis dans un certificat d'utilisation finale. Les éléments requis incluent, depuis début 2006 et le cas échéant, une déclaration d'utilisation finale dans laquelle le destinataire s'engage à ne pas utiliser les équipements exportés à des fins autres que celles déclarées et à ne pas utiliser les marchandises pour le développement d'armes de destruction massive ou de missiles capables de transporter de telles armes. Les Etats membres peuvent inclure dans un certificat d'utilisation finale des conditions optionnelles comme une interdiction ou des restrictions relatives au retransfert des équipements militaires7. Les Etats membres ont de surcroît lancé une enquête portant sur les exigences et les politiques

nationales en matière de contrôle de l'utilisation finale et de vérification après expédition dans le but d'identifier les éléments et les approches qu'ils partagent dans ce domaine8.

Un autre point à l'ordre du jour de l'UE est l'harmonisation des rapports annuels nationaux sur les exportations d'armes qui sont soumis au Conseil de l'UE. Les Etats membres ont entamé une étude afin de mieux comprendre les méthodes nationales de collecte et de traitement des données et dégager des approches communes en vue de maximaliser les informations fournies dans les rapports consolidés. Une réunion d'experts qui rassemblera des agents des douanes et des agents chargés de l'octroi de licences est prévue. Elle aura pour but d'assister les Etats membres dans le domaine de la collecte et du traitement des données sur les exportations d'armes. En matière de contrôle du courtage d'armes, les Etats membres de l'UE ont créé des bases de données pour faciliter l'échange d'informations sur la législation nationale relative au courtage et, s'il y a lieu, aux courtiers enregistrés. Le COARM et le groupe de travail du Conseil de l'UE sur le désarmement global, le CODUN, ont également maintenu le groupe de contact leur permettant de mener des discussions conjointes sur la stratégie de l'UE pour la promotion d'un Traité international sur le commerce des armes aux Nations unies.9

Chapitre 2: l'ébauche d'une position commune du Conseil de l'UE sur le contrôle des exportations d'armements

Un point permanent à l'ordre du jour des Etats membres de l'UE est le débat sur le statut légal du Code de l'UE. A ce jour, le Code tient toujours lieu de déclaration politique des Etats membres ; mais il se peut que ce statut change à l'avenir. En 2005, les Etats membres de l'UE se sont mis d'accord sur un projet de position commune sur le Code de l'UE10. Une position commune est un instrument de politique étrangère de l'UE inscrit dans le Traité sur l'Union européenne de 1992. Le traité stipule que « **les Etats** membres veillent à la conformité de leurs **politiques nationales** avec les **positions communes »**11**.** Hélas, l'adoption du projet de position commune sur le Code de l'UE semble être devenue un point de rupture dans les négociations politiques menées par les Etats membres quant à la suppression ou au maintien de l'embargo sur les armes que l'UE impose à la Chine. Aussi l'adoption du projet de position commune doit-elle toujours être considérée comme un objectif à atteindre.

Si elle est adoptée, la position commune ne changerait pas tellement la substance du Code de l'UE mais fournirait plutôt un cadre global pour le contrôle commun des exportations d'armes entre les Etats membres. En vertu de la position commune, les Etats membres seraient obligés de mettre en vigueur une législation qui précise les cas dans lesquels une autorisation sera requise pour les diverses activités d'exportation. La position commune définirait les activités d'exportation, notamment les exportations physiques, en ce compris à des fins de production sous licence d'équipements militaires à l'étranger, les activités de courtage, les

transits ou transbordements et les transferts intangibles de logiciels et de technologie12.

La position commune introduirait également dans le Code certaines bonnes pratiques convenues au sein du COARM. Ainsi la position commune affirmerait le principe selon lequel le fait de connaître d'avance avec certitude l'utilisation finale des équipements militaires dans le pays de destination est une condition à l'octroi d'autorisations d'exportation. La vérification de l'utilisation finale et de l'utilisateur final peut également nécessiter une documentation authentifiée sur l'utilisateur final ou toute autre autorisation officielle émanant des autorités du pays de destination finale. Pour ce qui concerne les exportations de technologie militaire ou d'équipements de production militaires, les Etats membres devraient prendre en compte le risque que les biens produits soient mal utilisés, détournés ou exportés vers un utilisateur final indésirable13.

La position commune n'obligerait pas les Etats membres à intégrer les critères d'exportation ou des points du dispositif opérationnel du Code de l'UE dans leur législation nationale. De plus, la formulation des critères d'exportation resterait en grande partie inchangée. La seule exception serait la disposition sous le critère 2 (« droits de l'homme »), selon laquelle les autorisations d'exportation seront refusées dans le cas où l'utilisation des équipements militaires pourrait enfreindre gravement le droit humanitaire international14. Une autre exception serait la définition de facteurs à risque lors de l'estimation du risque de détournements ou de réexportations non souhaitables (critère 7). Les facteurs à prendre en considération dans le cadre de l'octroi d'autorisations d'exportation conformément à la position commune incluraient l'enregistrement du pays du destinataire sur le plan du respect de toute disposition relative à la réexportation ou de clauses de consentement préalable relatives aux réexportations que l'Etat exportateur peut avoir imposées15.

Chapitre 3: points faibles persistants et action possible

Il est encourageant de constater que les Etats membres de l'UE continuent de considérer le Code de Conduite de l'UE comme un cadre et une plateforme pour l'amélioration de la mise en oeuvre des normes communes d'exportation. Les initiatives prises au sein du COARM, comme les études relatives à la collecte et au traitement de données nationales ainsi qu'aux politiques nationales sur les contrôles de l'utilisation sont les bienvenues. Il est souhaitable que les Etats membres fassent preuve de transparence quant aux résultats des études réalisées afin de pouvoir compter sur le concours politique d'autres parties prenantes. Dans le cadre des discussions sur la politique, il faudrait en outre réfléchir à la collecte et à la publication de données qui identifient le type d'utilisateur final à qui une autorisation d'exportation d'armes a été délivrée. Une plus grande transparence à propos des types d'utilisateurs finaux (comme les forces militaires, les forces de police, d'autres force étatiques de sécurité, des forces de maintien de la paix, des destinataires non étatiques) permettrait d'élargir considérablement le périmètre d'action pour le contrôle de l'application nationale du Code de l'UE.

Le texte du huitième rapport consolidé de l'UE ne fournit aucune explication sur l'utilisation finale ou l'utilisateur final des équipements exportés vers des destinations frappées d'embargo. Ceci entrave tout dialogue transparent sur les orientations des Etats membres dans ce domaine sensible de la politique. Les Etats membres de l'UE devraient dès lors envisager d'assortir d'une justification les autorisations d'exportation vers des destinations frappées d'embargo. Ainsi, par exemple, il pourrait s'agir de l'exportation d'équipements militaires vers une force de maintien de la paix de l'ONU dans un pays frappé d'embargo. Les Etats membres de l'UE qui ne publient pas de rapports annuels nationaux sur les exportations d'armes, servant de documents de référence pour un débat avec le parlement, le monde industriel et autres parties intéressées, devraient être encouragés à le faire.

Au niveau de l'UE, il n'existe pas de norme systématique établissant les circonstances dans lesquelles il faut exiger des certificats d'utilisateur final ou tout autre documentation relative à l'utilisation finale. De même, il n'existe aucune ligne de conduite quant au contrôle de l'utilisation après expédition. L'approche adoptée par bon nombre d'Etats membres consiste à imposer un contrôle de l'utilisation finale et après expédition "lorsque cela est exigé". Il est souhaitable que ces Etats explicitent les conditions qui, lorsqu'elles sont remplies, devraient justifier une vérification de l'utilisation finale ou une vérification après expédition. Les Etats membres devraient en outre envisager le renforcement de leurs politiques sur la vérification physique ciblée des équipements militaires aux points d'importation, de transit et d'exportation. Un élément susceptible de déclencher une vérification physique ciblée pourrait être les transports d'équipements militaires vers des destinations frappées d'embargo ou des pays proches de ces destinations.

Pour être efficaces, les contrôles et les vérifications de l'utilisation finale doivent être assortis de sanctions en cas de violation des obligations inhérentes à l'utilisation finale ou au retransfert. De telles sanctions semblent être très rarement appliquées par les Etats membres. Qui plus est, les Etats membres n'échangent pas d'informations de façon globale à propos des cas connus de détournements ou de violations des contrôles d'utilisation finale. A ce jour, les problèmes de détournement sont signalés uniquement aux autres Etats membres de l'UE en cas de refus d'octroi de l'autorisation d'exportation sur la base du critère 7 (« risques de détournement »). Les Etats membres ne disposent pas, au niveau national, d'un mécanisme centralisé de collecte systématique d'informations sur des acteurs ou des destinations spécifiques ayant été impliqués dans des détournements d'équipements militaires.

Plusieurs Etats membres doivent encore transposer au niveau national la position commune de l'UE datant de 2003 sur les contrôles du courtage des armes. Le contrôle des activités de courtage approuvé au niveau de l'UE ainsi que la plupart des contrôles prévus dans les législations nationales ne couvrent pas les activités des commissionnaires de transport, des transitaires et autres acteurs intervenant dans

l'organisation et dans la mise en oeuvre des transferts d'armes. Le contrôle insuffisant de ces acteurs et de leurs activités réduit l'efficacité des contrôles de courtage existants. Les Etats membres qui n'exigent pas d'autorisation pour les transits et les transbordements sur leur territoire devraient envisager l'instauration d'une clause de licence ou toute autre autorisation préalable. De plus, les Etats membres devraient s'employer plus activement à sortir de l'impasse dans laquelle ils se trouvent actuellement concernant l'adoption d'une position européenne commune sur le Code de Conduite de l'UE.

Annexe: Evolutions des dix dernières années

Le Code de Conduite de l'UE sur les exportations d'armes cherche à définir des normes communes élevées afin de favoriser la modération et la transparence en matière de transferts d'armes conventionnelles par les Etats membres de l'UE16. La présente annexe se propose de fournir un aperçu des progrès rapprochant de ces objectifs au début des années 1990. Elle s'adresse au lecteur désireux d'avoir un aperçu général du système actuel de contrôle des exportations d'armes au niveau de l'UE.

Evolutions au début des années 1990

En 1991, les Etats membres de l'UE ont adopté une *Déclaration sur la non-prolifération et les exportations d'armements.* Dans cette déclaration, les Etats membres exprimaient leur préoccupation liée aux dangers inhérents à la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) et convenaient de combattre ces dangers à travers le renforcement de régimes de non-prolifération d'ADM. Ils se sont en outre montrés inquiets à propos des stocks excessifs d'armes conventionnelles dans certaines régions en raison du risque de regain d'instabilité qu'ils représentaient pour ces régions. Les Etats « ont noté avec satisfaction » l'identification, par les organes de la coopération politique européenne, d'un certain nombre de critères à l'exportation d'armements utilisés par des Etats membres à l'échelon national. Ils formulaient l'espoir que ces critères puissent déboucher sur une approche commune et sur une harmonisation des politiques nationales en la matière17.

Les critères identifiés, communément utilisés par les Etats membres, étaient notamment : le respect des engagements internationaux par les Etats membres, le respect des droits de l'homme et la situation interne dans le pays de destination finale, la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la région, la sécurité nationale d'un Etat membre ainsi que de pays amis ou alliés, l'attitude du pays acquéreur à l'égard de la communauté internationale, plus spécifiquement sa position en matière de terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international, l'existence d'un risque de détournement des armes dans le pays de l'acquéreur et de réexportation dans des conditions non souhaitables18. L'année suivante, les Etats membres de l'UE ont ajouté à cette liste, un critère supplémentaire identifié comme étant communément utilisé par eux, en l'occurrence, la compatibilité des

exportations d'armes avec la capacité technique et économique du pays destinataire19.

La campagne des ONG lancée en 1995 en faveur d'un code européen sur les exportations d'armements visait à promouvoir le débat sur le contrôle des exportations d'armes en proposant la codification et le renforcement de ces critères ainsi que des échanges d'informations pertinentes entre les gouvernements. Les ONG invoquaient le fait que des normes communes strictes favorables à des politiques et des pratiques responsables et transparentes en matière d'exportations étaient indispensables pour éviter des situations où une exportation refusée par un Etat membre de l'Union serait ensuite autorisée par un autre Etat membre. Pareille situation compromettrait l'efficacité de toute approche commune des Etats membres sur la question des exportations d'armes. La transparence était exigée également dans le but de permettre aux parlements et au public d'étudier minutieusement les politiques et les pratiques gouvernementales en matière d'exportations, et s'assurer ainsi que les gouvernements avaient souscrit aux objectifs déclarés d'une politique d'exportation responsable.

Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armements

L'adoption par le Conseil de l'Union européenne en juin 1998 du Code de Conduite de l'UE sur les Exportations d'armes a été facilitée par l'élection, en 1997, des gouvernements de centre-gauche en France et en Grande-Bretagne. Ces deux gouvernements ont manifesté assez tôt leur intérêt pour la promotion d'un code de bonne conduite parmi les Etats membres de l'Union, avec pour objectif l'instauration d'une approche 'éthique' des exportations d'armements. Le Code de l'UE finalement adopté reprend les critères identifiés en 1991/92 et développe ceux-ci plus avant afin de clarifier leur portée. Le Code comprend aussi des points du dispositif opérationnel afin de soutenir son fonctionnement. Parmi ceux-ci, on retient un engagement des Etats à notifier aux autres Etats membres les refus d'exportations d'armements et à se concerter dans le cas où l'octroi d'une autorisation d'exportation serait envisagée alors que celle-ci avait été précédemment refusée par un autre Etat membre. Les Etats se sont en outre engagés à remettre au Conseil de l'UE un rapport annuel sur l'application du Code.20

Alors que les ONG ont pour la plupart accueilli favorablement l'adoption du Code de l'UE, considérant celui-ci comme une première étape essentielle vers des politiques restrictives et transparentes en matière d'exportations d'armements dans les Etats membres de l'UE, un certain nombre de critiques ont été (et sont encore) émises sur les points faibles du Code. En dépit de ses lacunes, l'adoption du Code de l'UE a marqué le début d'un processus continu d'amélioration et d'explicitation des normes communes sur les exportations d'armements parmi les Etats membres de l'Union. Un des premiers résultats positifs de ce processus fut l'adoption, en juin 2000, de la *Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne,* qui définissait la portée et les types d'équipements militaires que couvrait le Code de l'UE21. Depuis son

adoption, cette liste a fait l'objet de révisions et mises à jour régulières afin de garantir son adéquation avec les progrès technologiques.

Rapport du Conseil de l'UE et dialogue avec les parties prenantes

En septembre 1999, le Conseil de l'UE a publié un rapport consolidé basé sur les rapports nationaux que les Etats membres s'étaient engagés à soumettre au Conseil conformément au Code. La publication du rapport consolidé et sa transmission au Parlement européen ont eu sur bon nombre, l'effet d'une surprise car plusieurs Etats s'étaient montrés fermement opposés à une plus grande transparence parlementaire et publique lors des négociations sur le Code en 1997/98. Cette opposition s'est estompée lorsque les Etats membres ont été davantage rassurés quant au type d'informations qui allait être publié. La publication de ce premier rapport consolidé a créé un précédent et a été suivie de la publication annuelle des rapports consolidés ultérieurs.

Le premier rapport consolidé stipulait que les expériences d'application du Code étaient positives et débouchaient sur un renforcement opportun du dialogue sur l'application et l'interprétation nationale du Code. Le rapport répertorie les problèmes débattus par les Etats membres ainsi que les accords conclus en vue de stimuler l'application pratique du Code relativement à, entre autres, des détails spécifiques au processus de concertation et aux clarifications des définitions données dans le Code. Le rapport présente en outre les questions que les Etats membres projettent de débattre afin de définir les priorités d'une action coordonnée future. Une page du rapport contient des informations statistiques sur la valeur totale des exportations d'armements par chaque Etat membre, le nombre total de licences délivrées ainsi que le nombre de refus notifiés aux autres Etats membres et résultant de concertations bilatérales avec ces Etats22.

Les rapports annuels consolidés qui seront publiés à l'avenir par le Conseil de l'UE seront établis sur la base de la structure et du contenu de ce premier rapport. En matière d'exportations d'armes, la transparence s'est progressivement accrue. Le rapport consolidé publié en novembre 2005 comprend plus de 350 pages d'informations statistiques. Ces informations incluent les valeurs totales des exportations de chaque Etat membre, le nombre de licences octroyées et de refus, sans oublier le nombre de concertations bilatérales. Le rapport mentionne également ces données pour chacune des catégories d'équipements militaires figurant sur la Liste commune des équipements militaires de l'UE, ainsi que pour chaque catégorie d'équipements pour chaque région du monde. Les tableaux affichent les exportations (valeur, type d'équipements et numéro de licences) des Etats membres vers chaque destination d'exportation.23

- Rapports du Parlement européen

Au milieu des années 1990, les membres du Parlement européen (PE) ont répondu activement aux appels à l'adoption d'un Code de Conduite européen visant à promouvoir une approche restrictive et « éthique » des

politiques d'exportations d'armements par les Etats membres24. En réponse au rapport consolidé du Conseil de l'UE, le PE a publié en juillet 2000 un rapport de sa propre initiative25. Avec les rapports du Conseil, les rapports du PE paraissent aujourd'hui sur une base annuelle. Ils contiennent un projet de résolution et un exposé des motifs qui évaluent de façon critique les progrès réalisés par les Etats membres concernant le respect de leurs engagements dans le cadre du Code de l'UE, et recommandent des actions pour le futur. Ceci inclut, par exemple, des recommandations dans les domaines de la transparence, du contrôle de l'utilisation finale des armes exportées par des Etats membres et du contrôle du courtage des armes.

Le PE n'a aucun pouvoir décisionnel quant aux normes de contrôle des exportations d'armements adoptées au Conseil de l'UE. Ceci étant dit, le Conseil de l'UE et le PE ont entamé un dialogue soutenu sur le contrôle des exportations d'armes dans l'UE. Parallèlement aux rapports annuels de ces deux institutions, ce dialogue inclut la présentation par le Conseil de l'UE de ses rapports lors des sessions du PE. Ces échanges réguliers d'idées entre le Conseil de l'UE et le PE ont pour le moins contribué à créer au sein de l'UE un intérêt permanent pour l'application du Code de l'UE. Ils encouragent aussi le Conseil et les Etats membres à poursuivre leur travail en faveur du développement et de la mise en oeuvre de normes communes élevées sur le contrôle des exportations nationales.

- <u>Echanges de vues avec les ONG</u>

Le Conseil de l'UE et les Etats membres de l'Union ont également manifesté un intérêt accru pour les vues et les analyses des ONG sur le Code de l'UE et son application. Presque chaque année depuis l'adoption du Code de l'UE, des ONG ont organisé des réunions avec les Etats membres. Le thème de ces réunions porte sur les progrès réalisés dans le cadre du Code. Les ONG exposent leurs critiques concernant les points faibles du Code et des rapports du Conseil. Il n'est pas exagéré de dire que ces échanges de vues et d'idées contribuent à maintenir l'intérêt porté à l'application du Code de l'UE et à la poursuite des débats sur les moyens et les mesures envisageables pour faire avancer les travaux s'inscrivant dans le contexte du Code.

Les ONG ont également apporté leur contribution dans les discussions entre les Etats membres sur les meilleures pratiques pour la mise en oeuvre de critères spécifiques aux Code à travers des rapports détaillés qui mettaient en exergue les problèmes et les solutions possibles26. Cette contribution a été bien accueillie par le Conseil de l'UE qui a d'ailleurs formulé l'espoir que les ONG participent à l'élaboration des meilleures pratiques se rapportant à d'autres critères du Code qui seront prochainement à l'ordre du jour.

Manuel d'utilisation du Code de l'UE

En novembre 2003, le Conseil de l'UE a publié le premier manuel d'utilisation du Code de Conduite de l'UE sur les exportations

d'armements27. Le manuel mentionne tout particulièrement des extraits des rapports du Conseil sur l'application du Code de l'UE portant sur l'évolution des pratiques sur lesquels les Etats membres se sont mis d'accord en vue de faciliter l'application du Code de l'UE. Le manuel d'utilisation ne se substitue pas au Code de l'UE mais se propose de le compléter. Il s'adresse en premier lieu aux agents chargés de l'octroi de licences d'exportation afin de guider leurs efforts eu égard à l'application du Code dans leurs processus décisionnels nationaux. Le manuel a été mis à jour à plusieurs occasions afin d'intégrer de nouveaux éléments adoptés par les Etats membres dans le cadre du Code de l'UE28. Tout comme les rapports du Conseil sur le Code de l'UE, le manuel d'utilisation a gagné en exhaustivité au cours de ces dernières années.

Le premier manuel d'utilisation comprenait des chapitres traitant de la compréhension des définitions et des échanges d'information en cas de refus, des mécanismes de révocation des notifications de refus et des procédures relatives aux notifications de refus et aux concertations. Une mise à jour du manuel, publiée en décembre 2004, comportait des chapitres sur les notifications de refus et sur les concertations, les pratiques en matière de licences, la transparence des rapports nationaux soumis au Conseil de l'UE, les Etats non membres de l'UE qui ont adhéré aux critères d'exportation énoncés dans le Code de conduite de l'UE, et la liste commune des équipements militaires de l'UE29. A la suite d'une mise à jour ultérieure, datant d'octobre 2005, un chapitre supplémentaire a été ajouté, dans lequel sont formulés des conseils sur l'application du critère du Code se rapportant aux capacités techniques et économiques du pays destinataire (« développement durable »)30.

Les meilleures pratiques relatives à l'application du critère de développement durable ont représenté une étape importante dans l'émergence d'accords et d'approches communes dans le cadre de l'application du Code. Les meilleures pratiques ne consistent pas en un ensemble d'instructions à l'intention des agents nationaux chargés de l'octroi des licences. Elles se proposent plutôt d'assister ces agents dans leur décision en identifiant et en explicitant les facteurs susceptibles d'être pris en compte pendant le processus décisionnel. Les meilleures pratiques quant au critère de développement durable ont été explicitées lors d'une mise à jour du manuel d'utilisation en janvier 200631. Une mise à jour réalisée en juin 2006 a également introduit les meilleures pratiques pour l'application des critères du Code sur la situation en matière de droits de l'homme dans le pays destinataire, et sur le risque de détournement des équipements militaires exportés32.

Contrôle du courtage d'armes

Une des critiques dont a fait l'objet le Code de l'UE à la fin des années 1990 et au début des années 2000 concernait l'absence de dispositions sur le contrôle des activités de courtage des armes. En 2001, des discussions entre les Etats membres ont débouché sur l'adoption d'un ensemble de directives relatives au contrôle du courtage, qui pourraient servir de base pour la législation nationale33. Comme l'expliquent les

directives, ces contrôles auraient pour but de prévenir des résidents et des entités à l'intérieur de l'UE d'entreprendre des activités de transfert d'armes en violation des embargos nationaux, de l'UE, de l'ONU ou de l'OSCE ou des critères d'exportation du Code de conduite de l'UE. Ces directives recommandaient entre autres la mise en place d'un cadre légal clair pour les activités de courtage légales moyennant l'introduction d'une clause de licence octroyée au cas par cas pour la médiation des transferts d'armements ainsi que l'achat et la vente d'équipements militaires par un courtier34.

En juin 2003, les Etats membres de l'UE se sont appuyés sur ces directives lors de l'adoption de la Position commune sur le contrôle des activités de courtage d'armes. La Position commune stipule que les activités contrôlées devraient couvrir le courtage de transferts entre deux pays hors Union européenne. Les Etats se sont en outre engagés à évaluer les demandes de licence sur la base des critères énoncés dans le Code de l'UE, de mettre en place des sanctions légales en cas de violation du contrôle national relatif au courtage, et d'échanger des informations sur les règlementations nationales, les activités de courtage sous licence et les refus d'autorisations. La Position commune recommande aussi plusieurs mesures non contraignantes qui incitent les Etats à envisager le contrôle des activités des résidents et entités qui opèrent depuis l'étranger. Une autre recommandation concerne l'introduction d'une clause d'enregistrement pour toutes personnes désireuses de se lancer dans des activités de courtage35.

---

1 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st12/st12256.en06.pdf
2
3 Ibid, p.14.
4 Les destinations actuellement frappées d'embargo par les Nations unies et/ou l'Union européenne sont la Bosnie-Herzégovine, la Chine, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, l'Irak, le Liberia, le Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, l'Ouzbékistan et le Zimbabwe.
5 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st12/st12256.en06.pdf
6 Voir Conseil de l'Union européenne. 2006. Manuel d'utilisation du Code de l'UE sur les Exportations d'armements. Bruxelles: Conseil de l'UE, 20 juin.
7 Ibid, p.18f.
8 Voir Conseil de l'Union européenne. 2006. Manuel d'utilisation du Code de l'UE sur les Exportations d'armements. Bruxelles: Conseil de l'UE, 20 juin.
9 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st12/st12256.en06.pdf
10 Voir Conseil, Projet de Position commune définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations d'équipements et de technologie militaires, 28 juin 2005.

11 Union européenne. 1992. Traité sur l'Union européenne. Titre V, art. J.2.2.
12 Conseil, Projet de Position commune définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations d'équipements et de technologie militaires, 28 juin 2005, art.1.2.
13 Ibidem, art.5
14 Ibidem, art. 2, critère 2.c.
15 Ibidem, art.2, critère 7.d
16 Code de Conduite de l'UE, préambule.
17 Conseil de l'Union européenne. 1991. *Déclaration sur la non-prolifération et les exportations d'armes,* adoptée à Luxembourg par le Conseil européen les 28 et 29 juin 1991 (Annexe VII aux conclusions)
18 Ibidem.
19 Voir Conseil de l'Union européenne. 1992. *Conclusions de la Présidence,* adoptées par le Conseil européen réuni à Lisbonne du 26 au 27 juin 1992.
20 Voir Code de Conduite de l'UE sur les exportations d'armements.
21 Voir Déclaration du Conseil du 13 juin 2000, publiée à l'occasion de l'adoption de la Liste commune d'équipements militaires couverts par le Code de Conduite l'Union européenne sur les exportations d'armements. Document UE 2000/C 191/01 (Journal officiel de l'Union européenne du 8 juillet 2000).
22 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/99/st11/11384en9.pdf
23 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14053.en05.pdf
24 Voir, par exemple, les résolutions du Parlement européen sur les Contrôles européens relatifs aux exportations d'armements de 1995 (Journal officiel C 043, 20/02/1995) et de 1998 (Journal officiel C 34/163, 02/02/1998; et Journal oficiel C 167, 01/06/1998).
25 Voir Parlement européen. 2000. Rapport du Comité des Affaires étrangères, Droits de l'homme, Sécurité commune et Politique de défense relatifs au Rapport annuel du Conseil de 1999 relatif à l'application du Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armements. Bruxelles: Parlement européen, 18 juillet 2000.
26 Voir par exemple Contrôle des armements. 2004. *Guns or Growth? Assessing the impact of arms sales on sustainable development*. Londres: Control Arms, juin. Disponible sur http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/guns_or_growth.htm; et Saferworld. 2006. *NGO submission on the elaboration of article 2, criterion 7 of the draft EU Common Position Defining Common Rules Governing the Control of Exports of Military Technology and Equipment. Submission by European NGO network. Londres: Saferworld, avril. Disponible sur* http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/joint%20NGO%20arms%20submission.pdf%20-%20May%2006
27 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st14/st14283.en03.pdf
28 Juqu'à ce jour, le premier manuel d'utilisation de novembre 2003 a été mis à jour en 2004, 2005 et 2006.
29 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st16/st16133-co01.en04.pdf
30 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st13/st13296.en05.pdf
31 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05179.en06.pdf
32 Voir http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10713.en06.pdf
33 Voir *Troisième rapport annuel relatif à la Disposition 8 du Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armes*, p. 6f. Available at http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st13/13657en1.pdf
34 Ibidem.
35 Voir Position commune du Conseil de l'UE 2003/468/CFSP du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage d'armes.